

Les DDI, chronique d'une réforme trop avant-gardiste

24 JANV. 2018, PAR PIERRE LABERRONDO

DR

Pour le quatrième volet de notre dossier consacré à la gestion de proximité des agents de l'État, retour sur la création des directions départementales interministérielles (DDI) qui, en 2009, s'est heurtée au système global, caractérisé par de fortes verticalités ministérielles et une gestion patrimoniale des corps de fonctionnaires.

De l'avis de plusieurs observateurs, la réforme aurait plutôt valeur de réussite, si ce n'était ce fichu volet "RH" qui vient assombrir le tableau. La création des directions départementales interministérielles (DDI), en 2009, laisse en effet un goût amer. Un goût d'inachevé. En pleine vague de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), un petit monde de 30 000 personnes a éclos dans une certaine indifférence. Un petit monde porteur d'espoir tant il incarnait une aspiration jusque-là déçue : faire travailler ensemble sous une même autorité (le préfet) des agents issus de ministères et d'administrations différents.

Au final, près de 240 DDI ont été mises sur pied aux quatre coins de la France : des directions départementales des territoires (DDT), des directions de la cohésion sociale (DDCS) ou des directions de la protection des populations (DDPP). L'occasion, croyait-on, de faire tomber des barricades, de rompre avec des verticalités ministérielles et une gestion patrimoniale des corps de fonctionnaires par leur ministère d'origine. Des progrès ont été accomplis, notamment en matière de mixage des cultures. Mais le modèle global s'est quand même avéré, avec le recul, trop avant-gardiste par rapport au système dans lequel il avait vocation à s'inscrire. Un système resté, lui, inchangé. *"On avait vendu, en toute bonne foi, une promesse aux agents : « Vous allez dans ces directions où vous allez pouvoir avoir des carrières locales diversifiées et vous pourrez plus facilement aller d'un ministère à l'autre au sein d'une même DDI, sans avoir à effectuer de mobilité géographique », analyse un préfet. Force est de constater que cet engagement-là, on a beaucoup de mal à le tenir. On reste dans des gestions ministérielles très en tuyaux d'orgues."*

Le recrutement provoque par exemple quelques irritations. La promesse d'une fluidité interne aux DDI n'est pas forcément tenue, chaque ministère disposant d'un quota de chaises (bleue pour l'écologie, verte pour l'agriculture, par exemple). Si un poste devient vacant dans un service donné, il pourra, selon les cas, être difficilement attribuable au voisin du bureau, quand bien même il le souhaiterait et son encadrement aussi. Pourquoi ? C'est qu'il n'appartient pas au bon ministère... Cette situation aboutit dans certains cas à des arrangements qui ne sont pas conformes aux textes. Plutôt que d'attendre que les choses finissent par se régler (peut-être) au bout de quelques mois en commission administrative paritaire ou, dans certains cas, directement dans le cadre d'un dialogue âpre entre administrations centrales à Paris, le voisin de bureau pourra être officiellement affecté au poste vacant, tout en demeurant officiellement sur sa précédente affectation.

Deux ministères, deux mesures

Ce choix dépendra alors du chef de service et de sa propension à s'écarter des règles. Certains n'y dérogent pas, quand bien même l'agent leur manque cruellement, d'autres feront une entorse. *"C'est évidemment minoritaire mais au bout de sept ans, vous avez progressivement une déformation qui se crée, note un haut fonctionnaire parfait connaisseur du sujet. Dans une DDCS, vous avez des agents qui faisaient de la citoyenneté et font désormais de l'hébergement, ceux qui faisaient de l'hébergement vont officier dans la jeunesse. Quel est le pourcentage de gens qui ne sont aujourd'hui pas sur les bonnes chaises ? Difficile à dire..."*

Dans un autre registre, celui de l'indemnitaire, l'exaspération se fait sentir. Ainsi, au sein d'un même service, des voisins de bureau aux missions analogues peuvent voir leur régime indemnitaire différencié s'ils n'appartiennent pas aux mêmes ministères. Une situation difficile à expliquer pour le

manager de proximité. *“Je ne peux absolument pas moduler le régime indemnitaire de mes agents issus du ministère de l’Écologie compte tenu de la ligne posée par ce ministère au niveau central, raconte le patron d’une DDI. Mais je vais pouvoir le faire pour les autres agents du même service. Ça me met dans une situation intenable.”*

Dans un rapport assez sévère sur la gestion des services déconcentrés de décembre 2017, la Cour des comptes s’inquiétait des incidences managériales du très faible degré de déconcentration en matière de ressources humaines. Les magistrats pointaient les limites de la cohabitation d’agents originaires de ministères différents (donc soumis à des circuits de gestion différents). *“Les agents dont la gestion est maîtrisée au niveau local voient souvent leurs dossiers traités et mis à jour dans des délais inférieurs à ceux dont la gestion est centralisée”*, observait la Cour tout en relevant que des arrêtés pris en 2016 doivent permettre de corriger les choses.

Verticalité contre transversalité

De même, la Rue Cambon regrettait que les directeurs départementaux et régionaux de ces administrations déconcentrées n’aient, le plus souvent, *“ni connaissance, ni prise sur les actes relatifs à la situation individuelle des agents placés sous leur autorité”*, notamment l’affectation, l’avancement ou la répartition des primes, *“ce qui limite leur capacité de management et de motivation des agents placés sous leur autorité”*.

Là encore, il a fallu attendre l’intervention d’un arrêté interministériel du 29 décembre 2016 pour que soit imposé le recueil systématique de l’avis préalable du chef de service sur certains actes touchant ses agents. Mais pour la Cour comme pour plusieurs hauts fonctionnaires interrogés sur ce dossier, il subsiste une contradiction entre la logique verticale induite par la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), avec des plafonds d’emplois par politiques publiques, et celle, horizontale et transversale, des DDI. Une contradiction rigidifiante. Les directeurs régionaux ou départementaux n’ont qu’une possibilité très limitée, en interne, d’affecter des moyens sur une politique prioritaire localement. Le maniement de la Lolf s’invitera, à coup sûr, au menu de la réforme de l’État.